

農村部における保育所実態の一考察

— A市におけるヒヤリング調査から —

西 垣 美穂子

〔抄 録〕

保育所は児童福祉法成立前から、その時々 of 社会の様相によって変化する「子どもを育成する」という価値観の変容に影響を受けながらも、子どもの発達、保護者の子育て、就労を支援することを通して、その役割を果たしてきた。その姿は各地域で様々な工夫や試行錯誤が行われ、その培われた実践を基礎に日々の支援が構築されてきた。

しかし現在、少子化問題と連動して出てくる人口減少の問題、晩婚化、保護者の不安定就労、地域格差、市町村合併、基礎構造改革等が保育のあり方そのものに大きな影響を与え、「子どもの保育を受ける権利」を阻む傾向にある。それが特に顕著に現れているのが小規模自治体の保育所であると考ええる。

本論文ではわが国の保育制度が待機児童解消へと移行し、過疎地域の保育課題に焦点を当てていないこと、さらに研究として取り残されてきたことを鑑み、過疎地特有の保育所実態を中心に、今日保育所が抱えている問題を考察する。

キーワード 統廃合、保育所、過疎地域、農村部

はじめに

わが国の保育所は個人の慈善による事業から始まり、戦前には内務省管轄のもとで行われた「慈恵救済事業」や託児所令制定によって、戦後からは児童福祉法成立を契機に保育所そのものが制度化され、改正を幾度となく経て、現在の保育制度への位置づけとなっている。

保育所は、高度経済成長期に都市部における保育所運動による保育所設置の増大が行われ、地域によって設置数に差があるものの、保育関係者の運動が保育所を増やしていった。

しかし1970年代以降、低成長期に社会が突入していく中で、保育所そのものは地方財政逼迫のために、設置数の減少、未設置、統廃合へとシフトしていく。それに最も影響を受けたのが小規模自治体であった。小規模自治体は小さいが故に財政に困難さを抱える所が多く、保育所は維持費、運営費等がかかるため、それが過疎地域の人口減少、少子化と連動して、地域にある保育所を閉園していく動きとなっている。

小規模自治体の保育問題を考えることは、そこで生活をする全ての子どもと保護者の保育環境をどのように支援していくのかにつながると考える。しかし過疎地域で営まれている保育に関する研究はこれまでほとんど為されていない⁽¹⁾。その要因として過疎地特有の問題が、都市部における問題と重複しながら存在すること、そして地域間格差の増大がある。このために過疎地域における保育実践は、制度・政策によってどのように影響を与えられ、時代とともにどう変化してきたのかを整理していくことは困難さがあったものと考えられる。

しかし今日、地方分権が重要視される中、国の財政が赤字であることを理由に市町村合併が頻繁に行われ、市町村数は約3000あったものが約1800へと減少している。この合併で問題となることは、「過疎地指定区域」が広域地域に組み込まれることによって無くなることである。1つはこれまで表面化していた過疎地特有の問題、ニーズが潜在化すること、2つ目に合併した市町村によってサービスの質に格差があり、サービス水準の低い市町村に合わせざるを得なくなることである。

過疎地は小規模なために最も制度や社会変化の影響下に置かれやすい。「過疎」そのものは国家の経済至上主義の一方の側面、つまり社会問題を集約した地域を現していると考えることができ、その地域で生活する親子のニーズ、保育所が抱える保育所問題を明らかにしていくことが求められる。

本論文では、まず過疎地指定区域、ここでは農村部における保育所の歴史的展開を明らかにし、次にA市で行った調査から現在の現状を考察する。

I. 農村部における保育所の歴史的変遷

農村部における保育所の典型的な発展過程は①戦前農繁期託児所→②戦後季節保育所→③へき地保育所→④認可保育所というルートを通っている(櫻井 1999)⁽²⁾。その歴史的変遷について以下に整理した。

(1) 戦前及び戦中における農村部の保育所(戦前農繁期託児所)

戦前農繁期託児所は保育事業の成立を契機とした大正8年～15年頃までの7年間の間に設置されたものである。これは「地方産業の繁忙期に於て手不足なる家庭の乳児及び幼児を受託し之を保護すると共に母親其他家族の労働能力を高め延いては農山漁村に於ける生活の向上を図ることを以て目的とする」⁽³⁾こととした。この前に箕雄平が1890年に作った「下味野子供預かり所」があるが、農繁期託児所の数は増えず、1926年までに138ヶ所と非常に少ないものであった(勅使 1981)。

しかし昭和期に入ると、一転し、農業の生産性を向上させるために農繁期託児所の設置が奨励され、1930年には2519ヶ所となり、1940年には2万2758ヶ所までに増設された。これは大正

期と異なり、戦時中の「国民皆動」による「増産」に資することを目的とし、それを支えるために農業の生産を上げる必要があり、将来の「肉弾」を作り上げるためであった（木下1981）。

また「農村の乳幼児を保育する」という目的よりは、実際は彼らを恩恵的に救う向きの強い。保育料は無料であるため、経費の大部分を経営者が所属する団体からの支出、官公庁の補助や寄付に頼っており、救済事業であった。そのため経営的に不安定な側面も強くあり、保護者の要求になかなか応えることが困難であったと予測される。農民生活の利益にとって農繁期託児所は大きな意味を持っていたにも関わらず、農民の間ではそれほど農繁期託児所への関心は高まらなかった（勅使 1981）。

しかしこのような状況にある中で、この農繁期託児所は「慈恵的なものに終わらせず、村全体の生活の共同化の一環として位置づけようとする試みが少数ながら戦争末期にいたるまで続けられた」⁽⁴⁾のである。その代表的なものに恩寵財団母子愛育会による「愛育村」運動がある。愛育村（正しい育児知識を農山漁村に普及させ、乳幼児死亡率の低減や子どもの心身の健康増進をめざし、母子への教化や養護を図る諸事業を総合的に実施する村）は当時、全国的に普及し、1000ヶ所を超えるものであった。

（2）戦後改革時における農村部の保育所（戦後季節保育所とへき地保育所）

次に農村部における保育所の発展は戦後季節保育所へと移行していく。農村において、保育所が相対的に少なく、自治体財政の貧しい状況と関連し、公立保育所の設置はより困難となる。そこで厚生省は児童福祉法の保育所には該当しないが、特別の保育対策に季節保育所とへき地保育所を認め、運営費の3分の1を補助することになった。1957年に厚生次官通知「季節保育所設置要綱」、1961年には「へき地保育所設置要綱」を作成し、補助の対象としている。しかし最低基準以下で運営、設備等は規定されており、以前として無認可のままである。保育所そのものが地域的にいちじるしく偏在していることもあり、国民の保育要求に十分応えることができず、農村部においてはそれが顕著であった。

（3）高度経済成長期における農村部の保育所

1961年「農業基本法」の制定により弱小農民の離農が企画された。これは国民所得倍増計画による産業構造の高度化により、農村部から都市部への人口の流出が著しくなった。そのため過疎・過密問題を引き起こし、鍵っ子問題等、地域に子どもが取り残されるという社会問題に発展した。都市部では女性の雇用が増える一方で、高度経済成長による物価上昇から生活を守るため、不安定な就労に就き、乳幼児の保育問題が社会問題となった。

農村部では出稼ぎや兼業農家が増加し、それまで働き手の男達が担ってきた雪下ろしや農作業が主婦の役割となり、生活を一手に担わなければならなくなった。それが続くとバスでパー

トに出かける主婦が増え、農業の担い手を失い、地域には高齢者と子どもが取り残されるようになった。さらに大人の生活が農業から離れるに伴い、子ども達の生活もまた農業の手伝いを行うという生産的活動の場を失い、テレビの前に放置されたのである。この産業構造の変化は地域の崩壊を急激にもたらし、「家庭においても地域社会においても表面的な暮らしむきの向上とひきかえに、横のつながりが薄れ、精神的支柱が崩れていく。家庭の、地域社会の崩壊」⁽⁵⁾に至るのである。

そこで中央教育審議会は翌年に第2次中間報告を出し、「保育に関する行政責任の明確化」を前面に打ち出し、保育制度の充実を説いたのである。この中には農山漁村の保育事業の充実も含まれ、さらに「保育所保育要領」を作成することなど、保育の社会化を積極的に行った。この変容により、1966年に出された「保育所緊急整備5ヵ年計画」の策定を基礎に、保育所の増設と政策を修正する動向を引き起こすようになった。

（4）保育要求の高揚と保育所増設時における農村部の保育所

「保育所緊急整備5ヵ年計画」では、まず中児審が1966年に出した答申「児童福祉施策の推進について」を出し、そこで保育所増設の方向を明確に打ち出し、①社会福祉法人が新設する保育所への国庫補助の必要性、②無認可保育所対策の一つとして、小規模保育所認可の方向を明らかにした。厚生省はこの答申の基本路線に基づき、全国家庭児童調査を実施し、「保育所緊急整備5ヵ年計画」を立案した。これは保育所の不足分を30万人と推定し、1967年から71年の5年間に約4000の保育所を増設することを計画した。

しかし結果は、目標達成はできず全体の78.6%に止まり、入所措置児童数と要保育児童数は30万人もの差があった（全国要保育児童実態調査 1967）。厚生省はこれに対応するために、1968年「小規模保育所の設置認可について」を出し、定員60人以上の認可保育所から定員30人でも認可することを認め、引き下げを行った。

他方で整備拡充を行うが①認可保育所の基準よりはるかに低い基準で設置された保育施設の輩出、②「入所措置の適正化」による保育所入所児童の制限と国庫負担率削減が行われ、安上がりの方策が貫かれた。これは農村部には特に顕著で、その多種多様な保育施設を最も多く存立させた。それは厚生省が児童福祉法に位置づけをしているのではなく、特別保育事業から逸脱できないままのへき地保育所（1963年1000ヶ所から1971年2450ヶ所の増加）と、季節保育所（1963年7000ヶ所から5000ヶ所への減少）が、その中でも最も数が多い。

（5）低成長時代における農村部の保育所

1970年に入り、低成長時代を向かえ、保育所においても予算削減へと向かうこととなる。

農村部の保育所では、へき地・季節保育所があるが、1971年から都市部のみであった「小規模保育所制度」が過疎地においても適用されるようになる。前者の2つの保育所は減少の一途

をたどるが、小規模保育所は増加傾向にあった。しかし都市部では行政が財政面から公立保育所を増設しないため、小規模保育所は一向に増加しなかった。

戦前・戦中・戦後における農村部の保育所の位置づけは、「母性保護」を意味した。それは保育所に子どもを入れることで医師や保健師と連携をとり、保健教育や生活指導を母親に行い、自分の身体は自分で管理し、自分の体力の限界を認識し、その限度を超えた労働に着手させないようにすることが第一であった(根岸 1945)⁽⁶⁾。そして子どもたち、とりわけ乳児の命を守るために母親を取巻いている人々、姑、本家分家等に指導をしていくことにも力を入れた。

しかし1960年代の「農業基本法」の影響下で、保育所が全ての働く人のための共通の要求となった。そのため保育所要求のための粘り強い運動⁽⁷⁾が展開され、保護者の労働保障を行うことだけでなく、農村部の子どもたちの地域間格差を幼児期の段階で埋めようとする教育的な要求もあり、農村部にある特有のニーズに配慮した支援が何より求められたのである。

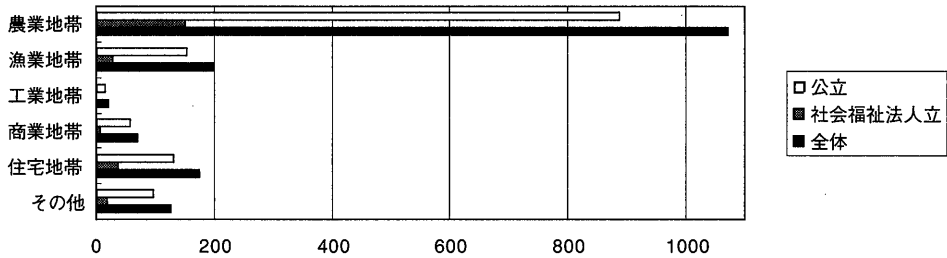
Ⅱ. 過疎地特有の保育所実態と問題

過疎地域における保育所問題を考える意義と特殊性は主に5つある。それは「①保育園以外に他に代替する保育施設を有さず、保育所の有無がストレートに子どもの保育を受ける権利にむすびつくこと。②保育園に入所する児童の通園範囲が広く、地域の児童福祉施設としての役割も全町、全集落単位といったものとして相対的に大きなものがあること。③農山村の市町村は財政事業が悪いところが多く、保育行政は一般的に貧困であり、国による制度的保障がその存続のための絶対的条件になっている地域が多いこと。④園長、保育者等がその地域に長く居住し、その生活のすべてが当該保育園にかかっているケースが多いこと。⑤狭い意味の『保育に欠ける』児童だけでなく地域の乳幼児がすべて入園対象になっていることが多い」⁽⁸⁾ことである。

(1) 過疎地の保育所設置数と状況

過疎地指定区域のみの保育所数や在園児数等を統計的に表したものは無いが、2つの調査が過疎地の保育所の現状を全国的に網羅している。それは①全国私立保育園連盟が1990年に出した『農山村保育所の現状 今後のあり方および振興策』、②全国保育協議会が1998年に出した『過疎地域における保育所の実態調査』であり、そこからまず全体を明らかにする。

図表Ⅱ－１ 過疎地域の保育所設置状況



『過疎地域における保育所の実態調査』に基づき著者作成

これを見ると、圧倒的に農業地帯にある保育所が多く、全体の73.7%となっている。また過疎地域全体で見ると公立保育所が占める割合が社会福祉法人立の保育所よりも多い。

図表Ⅱ－１ 過疎地域の保育所設置状況

	過疎市町村数	保育園数（公・私）	在籍児数	1園平均数
90年	1143	2925 (2204・721)	126000	57.3
98年	1231	3062 (2313・749)	148500	48.5

（出所）櫻井慶一（2006）『保育制度改革の諸問題』より抜粋

この図表から見ると、1990年では、1園あたりの在籍児数が全国の一般の保育園の74%程度の57.5人であり、保育園数2925園に乗じて16万8130人となっている。当時の過疎地に設置されてきたへき地保育所の在籍児数3万9千人を加えると、合計21万人の児童が過疎地で保育を受けていることになる。これは90年代の全国保育園在籍数163万人に比較すると、13%弱に相当し、過疎地域の保育問題は決して限られた問題ではないことがわかる（櫻井 2006）。

また90年から98年の過疎地指定地域が増加する中で、保育園数も2925ヶ所から3062ヶ所へと増加し、在籍園児数も12万6000人から14万8500人へと増加した。しかし一方で、1園あたりの在籍児童数が減少して下り、そのために規模が小さくなっていることがわかる。これは施設経営から見ると、この8年間に経営環境が悪化したものと考えられる（櫻井 2006）。

それは、保育所が認可保育所と認められるのは60人以上の在籍児童数が必要となり、定員規模は全国で90年代当時、90人から61人の保育所が最も多く、それに比較すると過疎地域の保育所は60人から46人の規模の園が中心となり、30人の小規模保育所の割合が13.2%となっている。

（２）定員割れ問題と保育所整備の遅れ

待機児童の問題がここ10年で社会的問題として明るみに出てくるが、その裏側で「定員割れ」問題はさらに以前から続いていたのである。それは全国の年間の出生児数が160万人から150万人へと低下し、保育所整備が一段落した80年代から90年代にかけてのことであるが、過疎地はそれよりも15年以上も前の70年代には「定員割れ」は深刻な問題となっていた。

このような状況にも関わらず行政、保育・福祉関係者たちの対応は大幅に遅れている。この

背景には、過疎地域の保育所数が少ないために保育運動として組織化されにくく、声が届きにくいこと、「過疎」の問題は保育所だけで解決されることなく、地方財政との関係等、様々な要因が絡み合っていることなどがある。

過疎地における保育所は、定員割れを起こすと、定員調整・減削（へき地保育所の廃止）が行われ、最終的に統廃合となる過程を経る（櫻井 1988）。問題なのは、当該地域ではもともと1園か2園しか保育所が存立していないことが多く、即ち統廃合は地域から保育所を全く無くしてしまう恐れがある。財政面の問題から合理化する余地は、過疎地における保育所からは限定されることは明らかである。

Ⅲ. 農村部における保育所実態について —A市における調査から—

このような実態は全国の過疎地域特有の動きであると考えられる。これまで過疎地や小規模自治体、へき地における保育所の問題が当該地域の保育所以外の保育関係者・機関からの対応が遅れたこと、研究として大幅に後進した分野であることも否めない。つまり研究分野として過疎地特有の保育問題、家族問題、親子が抱えるニーズ等を解明し、保育実践の方法論として、また保育制度の制度実態と提言として、当該地域の視点から明らかにしていく作業が遅れていることも、要因の1つとして考えられる。

Ⅱ－（１）の①・②の調査は、全国の過疎地における保育所実態を網羅したものであるが、90年代の調査であり、現在の社会福祉基礎構造改革以後の制度変革、市町村合併の進行後の状況等を含んだ保育所実態を明らかにしていくことが求められる。さらにこのような量的調査は今後も継続して行われるべきであり、同時に質的な研究方法もまた、地域の保育ニーズに応えていくこと、当該地域特有の保育実践を生み出し、過疎地特有の保育所の展望を明らかにしていく上で必要となる。

（１）調査概要

①調査目的

過疎地における保育所問題を研究した実績が少ないことは先に述べたことであるが、その中でも量的調査が大半を占め、さらに調査自体が90年代以降のものがほとんどである。各地域を一律におしなべて現状を知ることは全体を把握していく上で重要であるが、合併して広域化していく中で、個々の地域の保育所を実践現場の声としてあげていくことが今後、視点として重視される必要があると考える。過疎地保育所の実態、歴史的経過を知ることは非常に難しいが、実際に訪問し現場の声を直接聞き、現在抱えている問題を明らかにする。

②調査方法

京都府A市の過疎地域指定区域であるB町、C町、D町の10ヶ所の保育所に依頼し、ヒヤリン

グ調査を実施した。10ヶ所中5ヶ所の保育所にて、実際に保育所に訪問し、以下のヒヤリング項目を質問し、当該地域とその保育所における保育の実態、現状、課題について明らかにした。

【ヒヤリング項目】

1) 貴園の設立経過について、2) 保護者の保育ニーズの把握方法と実態について、3) 保育所関係機関との連携について（障害児・虐待児、保育実践での連携など）、4) 自治体における保育所の役割について（地域性、主体性）、5) 今後求められる保育所の役割について、6) 現行の保育制度への意見・改善点等

③調査対象

京都府A市における過疎地指定区域で、平成18年1月に旧A市と合併したC町、D町の2町の保育所の園長、もしくは主任保育士を対象としている。この2町は合併して、数ヶ月しか経過していないこと、保育所は全て50人以下の公立保育所であり、さらに統廃合の話が出ている途中であった。市町村合併により旧A市と一緒にすることで、どのように保育実践が変化しているか、管理者として今後の保育所のあり方を如何に考えているのかを思考している状況ではないかと考え、調査対象とした。

④調査期間

平成18年8月下旬から9月上旬。

（2）地域実態

①2町の地域概要

【C町】

総人口4,859人、その内65歳以上が1,763人と、総人口の2.72人に1人となっている。また14歳以下は496人で総人口の9.8人に1人の割合である。人口数が5000人を切った過疎地指定区域であり、高齢化率も約30%に上っている。

産業（平成12年統計）は、主に第1次産業は農業に人口542人が従事しており、第2次産業は803人、第3次産業が最も多く、1,208人となっている。10年前（平成2年）と比較すると農業従事者は731人から542人へと減少しており、同じく10年前の総人口が5,764人から4,859人へと減ったのと連動したものと考えられるが、第3次産業従事者数が10年前とほとんど変化が見られなかったことから、農業従事者の労働移動にも影響があると考えられる。

世帯構成については、核家族世帯47.0%、65歳以上の親族のいる世帯は71.3%となっているが、単独世帯は19.4%と比較的少ないため、3世代以上で同居している世帯が多いものと考えられる。

【D町】

総人口4,436人、世帯数は1,659世帯となっている（平成16年住民基本台帳）。また産業構造は第1次産業24.7%、第2次産業34.1%、第3次産業41.2%となっている（平成12年国勢調査）。

総人口の内、14歳以下が占める割合は12.0%、65歳以上人口は32.3%となっている（平成12年国勢調査）。さらに家族世帯構成を見ると、核家族世帯53.4%、65歳以上の親族がいる世帯は67.2%となっており、3世代以上での家族構成が多い。

② 2町の戦後の変遷

2町はいずれも昭和26年から昭和34年に近辺の町村で合併を繰り返し、2町に至っている。戦後、新憲法によって地方自治制度が住民自治と団体自治の両面に渡り、充実・強化がなされた。しかし地方財政は依然として厳しく、特に昭和22年の新制中学の経営はどこの市町村においても、住民の負担を重くした。

京都府下の市町村はこのような状況とともに、小規模な自治体が多いことから昭和23年に自主合併が強化された。昭和28年の町村合併促進基本計画によると、昭和31年までに人口8000人未満の小規模町村を合併し、町村数を3分の1に減らすことを目標とした。

【C町】

C町はもともと3つの村であったが、昭和31年に2ヶ所の村が合併をしてC町となった。さらに昭和34年にもう1ヶ所の村と合併しC町となっている。この当時の資料が無く、詳しく述べることはできないが、昭和24年の京都府からの合併勧告とともにB町とD町が合併に傾いていることから、隣接するC町も同様の経過を辿ったのではないかと考える。その背景には、小規模農村が機能的、財政的に無力であることを、理事たちが痛感しており、合併することで、強力な自治体に再編成していくことが急務の課題であった。

平成18年の合併へと続き、平成14年に行政改革推進会議において、旧A市とB町、C町、D町からなる1市3町の首長が合併への具体的な検討を要請した。（R新聞 2005年1月12日）。ただB町の台風による復旧のために、合併を平成18年に変更している（R新聞 2005年12月12日）。

【D町】

昭和29年から町村合併を議論の筆頭とし、昭和30年にD町の3ヶ村を合併し「D村」を発足させた。合併後、1年が経過し町制の要望や市と村の段階的差異が認められないこと、純農村的形態から都市的業態へ、労働等を隣接する旧A市に依存するようになったことから、昭和31年に「D町」として発足した。

その後高齢化、兼業農家の拡大、農業生産の不振等でD町は著しい変化を見せた。昭和40年代に入り、過疎問題が取り上げられ、零細経営の農家がD町は多く、農業以外の収入によって経済自立を図る必要があり、安定収入のある都市企業へ流入していった。

平成に入って以後、人口減少の鈍化傾向は少しずつ明確になっており、平成元年から平成6年までのUターン者数は348人、Iターン者数は96人と合計して444人である（住民基本台帳）。高齢化の進行があるものの、過疎地指定区域であるが、危機感をそれほど強調すべき状況からは脱却している（D町史 1996）。しかし平成の大合併の影響を受けD町もまた、平成18年1月に旧A市と合併をしている。人口、地方財政ともに小規模な自治体であるが故に、合併を選択

せざるを得なかった点はB町、C町と同様であろう。

（３）ヒヤリング対象保育所別実態

①在籍園児数（平成18年度 9 月現在）

C町は40名から46名、D町は10名から38名の園児数である。

②ヒヤリング対象者

5 園中 4 園は現場を20年以上経験している保育士が園長になっている。また他の 1 園では、園長は保育の経験が無いが、主任保育士が担任をし、直接保育を行っていた。そのため日常的に親子と密接に関わり、他の保育士の立場を理解した保育士養成を行いやすい状況にある。よっていずれも保育士の視点と管理者・運営者の立場からの意見を聞くことができた。

（４）ヒヤリング項目別分析

このような地域実態の中で、2 町内にある保育所が抱えている問題を考察する。C町とD町の 5 ケ所の保育所で調査を行った。ヒヤリング項目別に考察する。

①保育所の設立経過について

5 ケ所全ては公立保育所である。いずれも地域性から保育所は農繁期託児所や季節保育所が前進であったと考えられる。しかし歴史が古く資料が少ないこと、また戦後、公立保育所として町が運営を引き継いだこともあり、町営もしくは村営として保育所は再出発し、戦前の名残は無い。

【C町の 2 園】

昭和49年の合併後、保育所を設立。幼稚園は地域に無く、3 歳児からの幼児が入園していた。当時は120名という大規模な保育所であった。

【D町の 3 園】

D町の町史によると、昭和30年代までは農繁期託児所が季節的に開所されていたが、家族構成、就労形態の変化により、現在の保育所が設立された。昭和32年、40年、43年にそれぞれ保育所は開設された。他の町と異なることは、全国的な農村生活の変化とともにD町では、女性ドライバーの増加が昭和60年台から見られた。主要幹線道路、舗装、拡幅が農村生活の利便性も拡大したが、労働もそれに移行していった。

②保護者の保育ニーズの把握方法と実態について

8 ケ所の保育所に子どもを預けている保護者のニーズを保育所がどのように把握し、親のニーズにどのようなものがあると考えているのか、地域別に分けて考察した。

	ニーズ実態	把握方法
C 町	<ul style="list-style-type: none"> ・保護者の保育ニーズは都市部と大きく異なる。子どもにとってはお友達の家まで親が5分から10分かけて車で送り迎えをしなければならない。保育所は友だちとの関わりを持つ場であり、保護者も孤立しない環境を提供している。 ・保護者は入園させたいという要望が強いように感じる。「遠慮のある祖父母よりも保育園に預けて働きたい」という考え方の母親が増えてきており、子ども中心から大人本意の考え方に変化してきているように思われる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・以前は町営バスでの送り迎えが多かったが、自家用車での送迎が多くなり、保護者と話ができるようになった。
D 町	<ul style="list-style-type: none"> ・祖父母との子育て観の違いなどがあって、祖父母に預けないという家庭もある。 ・10年ほど前から低年齢児の預かり保育へのニーズが出てきている。就労だけでなく、子どもと向き合うことが苦手だという保護者もいるため。 ・友だちが少なく、また友だち同士の家も遠いため、家の中で過ごすことが多くなってきており、保育所は重要な資源となっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・送迎の時に聞く。 ・朝早くから夜遅くまで預ける保護者には、祖父母が主に送迎をするため、保護者と直接話しができず、個人面談を開いて聞く。 ・クラス懇談会を持つ。 ・アンケートをとって要望を聞いている。

ニーズ実態について、5ヶ所の保育所は主に共通していた。労働実態の変貌により、長時間保育や休日保育等は絶対的な要望ではないものの、一部の保護者は必要としていると把握していた。また休日保育については、ニーズがあっても避けたいと述べた保育所がほとんどで、その理由として①子どもの発達を考えた時にしっかりと休日には休ませてほしい、②保育士の労働に過重の負担をかけることへの懸念がある。休日保育や長時間保育は子どもたちの発達面から見ると、必ずしも適切な方法ではないと考えている保育所が多く、また地域的に保護者の多くが祖父母の力を借りて子育てをしており、ニーズが少ないため導入を検討していない。

一方、近所や祖父母からの支援を受けながらも、祖父母よりも保育所に子どもを預けたいと要望する親の価値観の変化が保護者にあると、多くの保育所は答えている。三世代、四世代同居という形態よりも、スープの冷めない距離で子育ての支援を祖父母から受けており、わが子のことや子育ての方法等に意見をされたくない、保護者自身に親としての自信がない等の保護者の子育て観の変容があると考えられる。

また保育所を「親子の友だち作りの場」として捉えている。過疎地の課題の一つに交通の便が挙げられるが、頻発する子どもを対象とした事件への不安とともに、当該地域の子どもの対象とした社会資源の乏しさ、歩道が無いこと、地域そのものに人が少ないこと等が子ども達の遊び場そのものや地域の中で子どもを守っていくという機能を衰退させており、そこに保育所は重要な地域の施設として位置づけることを重要視している。

ニーズの把握方法については、アンケート調査を現在行っている園もあれば、ノートを作り保育士が記録をつけ、そこに返事を書いてもらう、個人面談を開きニーズを把握している園も

あり、方法は様々である。それと同時に保育実践で積んだ方法で、朝、子どもとその親が保育所に来た時に、保護者や子どもの様子を即座に保育士が判断し、そこで日々の生活状態を把握し、言葉かけをしているものと考えられる。

子育てに関する価値観の変容とともに、親からのニーズを把握する上で、コミュニケーションのとり方にも変化が出てきたことを述べた保育所もある。以前なら、「早く子どもを寝かせてください」等と言うだけで良かったが、まず保護者を受け入れ、その子どもの良い面を褒めていき、そこから「〇〇してくださいね」と伝えていくようにしている。

③保育所と他機関のネットワークについて

これは保育所と他園の保育所、保健所、学童保育、児童相談所等の子どもに関わる専門機関との連携を如何に行っているのかをヒヤリングした。

	町内保育所	市内保育所	他機関との連携
C町		・ 合併し公立16園で、園長会、研究部会、人権部会、障害部会等を開いている。	・ 園児に障害が疑われた場合、それを伝え児童相談所、市の保健センターに保護者に行ってもらい、その都度連携する。 ・ 公民館の行事に参加している。 ・ 加配をつけるまでも無いが、気になる子が増えており、就学前は保健師や教育委員会、小学校を交えて話し合いをしている。 ・ 軽度発達障害は保健師、保健所等と連携し、家庭的に課題のある園児は保健師、民生委員、児相と連携をとりながら指導・支援をする。
D町		・ 研究部会や主任部会に定期的に参加する。	・ 児童館にお散歩に行ったりお弁当を食べに行く。 ・ 児童館では、友達の家まで遠く行きにくいので、そこで遊ぶことで子どもの遊び場を保障している。卒園児がそこで遊んでいるため、情報が入ってしやすい。

合併以前からC町、D町は小規模な保育所であるが故に、交流保育や運動会をして保育実践を深めてきた。旧A市との合併後、市街地の大規模保育所が行う公開保育を見に行くように、園の保育士にその時間を保障している所が多い。ただ市街地から2町へ視察にきたり、保育実践等で連携したことはなく、合併後、日が浅いということもあるが、これからの課題になると考える。

他機関との連携については、各町にある社会資源の有無が大きく左右するが、合併後の影響も大きいことが明らかになった。それは広域地域になり、園長会を開きにくいこと、保育所各々での保育実践へと移り変わっていることから、他園との横のつながりが今後希薄化していき、各園の自助努力へと移行していく可能性がある。

障害児や虐待ケース等の特別なケースへの対応は、合併後はA市の子育て支援課や専門機関へとつないでいくようになっている。さらに子どもの遊びの保障という点で、過疎地特有の課題としてとらえ、その場を提供していく工夫を児童館と連携して行っている。

一方で、合併後、保育入所が広域となり、出生届を保護者がどこに提出するかで、保育を行う上で重要となる家庭状況の把握の有無、ニーズへの対応に影響が出てくると予測される。

④自治体の中の保育園の役割（地域性・主体性）

ここでは地域住民と協働して作り上げている保育実践や、今後企画しているもの、そして地域住民にとって保育所とはどういう主体性があると考えているのかを聞いた。

	地域住民とのネットワーク	保育実践への実態、工夫
C 町	<ul style="list-style-type: none"> ・ 昔は地域の高齢者と一緒に山に行ったが、熊が出てくるので難しくなった。今は畑と一緒にしている。 ・ 神輿の修理を見せてもらったり、お茶摘み、米作り、餅つきを一緒に住民と行う。 ・ 小学生や中学生が朗読やピアノの演奏をしてくれたり、運動会を主催してくれるので、それに参加している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 畑を保育所独自で持って、そこで収穫した作物を給食のメニューに出し、食育を行っている。
C 町	<ul style="list-style-type: none"> ・ 散歩を行うことで子どもの声が聞こえたら嬉しいという地域住民の声を聞くこともあり、子どもへの理解を深めることにもつながっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者のディサービスセンターと保育所の園児の交流を企画している。

地域住民との交流やネットワーク作りでは、散歩や畑を耕したり、地域の運動会等の行事に園児が参加したりすることを通して行っていることである。子どもたちの声や姿を通して、地域住民に園児の存在を知らせ、子どもたちに安心して暮らすことができる場作りを進めていく。しかし高齢化により、畑や山を管理する住民が少なくなり、散歩の範囲が狭まったり、畑を耕して作物を作ることが出来なくなった保育所もあった。

保育実践の中で自然を活かした遊びや保育内容を展開することが、過疎地特有の保育である。しかしそれが合併や地域の人間関係の希薄化とともに、保護者のニーズにも大きく影響している。例えば送迎に関して歩いて保育園に来ることが少なくなり、また横の人間関係を煩わしく考えている保護者が多くなっており、地域住民がどの家の子ともか分からない等の傾向があると答えている。それを危機的に感じている保育所はなるべく散歩や畑を通して、地域住民との関わりを持ち、同時に畑で収穫したものを食育として生かしたりするなど、保育実践の中で創意工夫を凝らし、地域住民と保育園児・その親の間を取り持つようにしている。

⑤今後求められる保育所の役割について

ここではヒヤリング実施保育所が保育サービスと保育実践の2点から今後の役割を考えていることが分かった。保育サービスについては、一時保育、休日保育、病後児保育を入れる必要

があると答えている。また保育実践においては、人数が少ないため今の人数でどのような保育実践を展開していくべきなのか、異年齢保育の問題について答えた園が多かった。

②で休日保育をなるべく避けたいと述べていた保育所が大半であったが、労働保障を考えていく上で、サービスを拡大していくことも視野に入れている。ただそれが子どもの発達も同時に保障していく保育所のあり方として、導入には慎重にならざるを得ないようである。ある園では「親が求めてきたら聞かざるを得ないということになるのではないかな。民間保育園、無認可保育園で行える保育所が展開していたサービスを公立保育所にも求められていくのではないかなと思う」と述べている。しかしただ子どもの発達の視点やニーズが少ないと保育所が捉えているために、サービス拡大を行わないだけでなく、親の子育てに対する価値観の変容もまた、保育所が懸念している理由の1つである。それは親と子の生活は1人の人間の生活として保障されなければならないが、大人の都合に左右されやすい子どもの存在をもっと考えてほしいという思いからであろう。

また異年齢保育に対する取り組みについて、③の他園とのネットワークにも関わることであるが、ヒヤリング対象の5園はいずれも現在の在園児数では、子どもの発達から考えたときに「好ましい人数ではない」と述べている。在園児数が50名以下の小規模な保育所では、異年齢にしなければ保育実践が成り立たない。適切な人数については「同年齢は15人から16人で、総園児数は60名ぐらいが好ましい」と述べている。

異年齢保育の良い面と困難点として、良い面は「年齢の大きい子が小さい子どもたちに必然的に何をしてあげようかということを考え、学んでいくことができる」、「思いやりの心が育まれる」、「同年齢でできないことがあっても、小さい子の中ではお兄ちゃん、お姉ちゃんになれるので自信になる」と述べている。一方、困難点としては「大きな子が手伝うために、小さい子は誰かに頼ることを覚えてしまい、成長した時に同じように小さい子を手伝うことができないのではないか」、「同年齢でできることが小さい子と一緒に遊ぶために、遊びが構築できない」、「子ども同士で喧嘩があった時に自分で解決できず、大きな子に我慢をさせてしまう時がある」としている。大規模な園であれば、異年齢保育で取り組まれている実践を同年齢でも行うことができるが、小規模な保育所は必然的に異年齢でなければ成立しない面が多いことに、小規模園であることの難しさと捉えている。

⑥現行の保育制度への意見・改善点・要望について

保育所制度に関して	認定子ども園に対して
<ul style="list-style-type: none"> ・保育指針の3,4,5歳の職員配置を年齢に応じた基準にしてほしい。 ・最低基準は何年も変わっておらず、見直してほしい。子どもの人数やニーズに見合った保育士の数ではないので、増やしてほしい。 ・希望すれば入園できるようにしてほしい。発達保障の観点から考 	<ul style="list-style-type: none"> ・10月以降の話なので、まだ判らない。 ・仕事をしながら幼稚園教諭の資格取得は難しい。現場の意見

える制度であってほしい。

・現在の基準で加配をつけるほどの障害児はいないが、気になる子は出てきている。担任にも他の子どもたちにもそしてその子にも影響があるので、基準を緩和して気になる子にも加配をつけてほしい。

をもっと取り入れてほしい。

⑥に共通していることは、制度に対して改善点や意見というよりは現場から声を上げたいという姿勢を強く感じた。それはヒヤリング対象が園長や主任保育士であることにも関わってくるが、「本園では本園の保育実践があり、それを如何に子どもたちに行っていくのか」という意見もあり、制度内容に関わらず、それを越えた保育実践を展開していくことが保育所の役目であると認識している。ただ一方で、軽度発達障害やボーダーの「気になる子」が増えていることや保育所そのものを存続させていく上で、最低基準の見直しが必要であると述べている。

また認定子ども園法の成立によって影響されることや意見は、今後の予測はつかないこと、また市からの返事を待つ、さらに資格制度と現場の問題を述べるなど、困惑している様子であった。このことから一方で制度・政策への理解、把握は園長の認識に左右されるものの、業務の多忙さも大きく関わっていると考えられる。

おわりに

A市における調査から、農村部における保育所は自然を活かした保育実践、異年齢保育を特徴としながら、小規模であるために運営だけでなく、子どもの発達保障の点や地域の人口減少によって保育内容の広がりや人間関係を築きにくいと保育所が認識し、その現状を打破しようと試行錯誤していることがわかった。また認定子ども園法だけでなく、市町村合併による所管の移動、広域化等が保育所の保育実践に今後、どのような影響を生じさせるのかを危惧しながら日々の保育を行っている保育所もあった。さらに保育所が制度的、実践的に課題を抱える場合、他機関や保護者との連携、行政からの支援、保育内容を変更し展開させること、保育士養成に力を入れることで解決を図っている面が少なからずある。しかし今後、社会資源の少ない当該地域においてどこまでその方法が問題解決に通用していくのか、親子の価値観、就労形態等の課題から突きつけられる保育所の体制の変化に対応できるのかが問われる。

農村部における保育所は統廃合問題と背中合わせに進んできたことは歴史から考察できる。人口減少による効率化と地方財政の貧困から行われてきた保育所減らしは、地域の労働と運動して、保護者が子育てをする場を無くし、地域住民が必要とする社会資源を喪失していく危険性がある。子どもの発達の視点から見た保育所のあり方と地方財政から考えた保育所の存続は、子どもの減少を危機としながらも、子どもの保育を受ける権利を如何に保障していくのかという立場から考え直される必要がある。今後の課題として経済的視点だけでなく、統廃合問題の制度的、実態的検証と政策提言を行っていくことが求められる。

〔注〕

- (1) 現在精力的に行なっているのは櫻井慶一、宮里六郎、郷地二三子である。それぞれ櫻井は過疎地の保育制度、財政を中心に、宮里は保育所の適正規模問題、異年齢保育実践等の実践、支援からの研究を、郷地は各地域での保育実践を質的方法で取り上げ研究を行なっている。また過去に全国調査が70年代、90年代に行なわれたが、いずれにしても研究者が数人という実態である。宮里は今後の過疎地保育の研究について「第一に、行財政中心の保育研究から、保育実践を含めた総合的な研究が求められる。大規模園でのクラス別保育を前提とした保育実践理論を見直し、各地で展開されている小規模異年齢保育の実践の成果を集約することである。第二に保育所の適正規模論。都市を前提とした60人を保育所の最低規模とし例外的に30人まで認めている規模論を再検討することである。適正規模論は実践の基礎条件であり、制度検討の前提条件であり、もっとも中心的な課題である。第三に小規模保育所や僻地保育所の制度的検討。第四に国や県の特別助成制度などの検討が求められている」としている。
宮里六郎（1999）「過疎地における保育の実践と研究の課題」『日本保育学会大会発表論文抄録』（52）pp.408-409
- (2) 櫻井慶一（1999）「地域における保育所の統廃合問題の一考察（1）」『日本保育学会大会論文抄録』（43）pp.208-209
- (3) 財団法人 中央社会事業協会保育事業研究委員会（1934）「一目的」『季節保育所設置標準』
- (4) 木下龍之介（1981）「第3章 戦時体制下の保育」浦辺史・宍戸健夫・村山祐一編『保育の歴史』青木教育叢書 p.107
- (5) 諏訪きぬ（1981）「第6章 高度経済成長と保育要求の高揚」前掲書 p.212
- (6) 根岸草笛（1945）『農村乳児保育』巖松堂書店
- (7) 山形県の農村部における保育所運動の実践は、児童福祉法が制定された昭和23年に、山形県の保育所は13施設、全国で最下位であった。市街地に認可保育所が昭和24年に年間4施設、25年に6施設と増加していく中で、農漁村やへき地を中心に、農繁期だけ預かる託児所が、小地域の人々の要望で、寺や個人宅で開かれるようになった。昭和27年には農繁期保育所設置運動が実を結び、35年には74ヶ所となり、農漁村、へき地にいたるまで開設され、花盛りとなった。この背景には、当時の国の指導に「一つは保育所は人口密度の高いところに設置すること、二つ目は、入所基準の『保育に欠ける児童』の解釈が狭く、乳幼児をみる人が家にだれもいず、しかも生活に困っている人が優先し、実態は生活保護的な取扱いが多かった」のである。そのため農村のように複合家族が多く、耕地を持っている人は、保育に欠けないとみなされる結果となっており、児童福祉法施行後10年間は、認可保育所が設置されず、運動を繰り返した結果、昭和33年に農村地帯第1号の認可保育所を飯豊町に設置された。留場二二（昭和53年）「38 過疎地域と保育所－山形の地域保育所の場合」植山つる他『戦後保育所の歴史』pp.200-202 全国社会福祉協議会
- (8) 櫻井慶一（2006）「第2章 市町村合併と過疎地域の保育」『保育所制度改革の諸問題』p.46-47 新読書社

【付記】

本論分はB町、C町、D町における 5 ヶ所の保育所の園長先生、主任保育士の先生方の協力のもと執筆できたものである。多忙な時間を割き、貴重なお意見、ご助言をいただくことができ、この場を借りて心から御礼を申し上げる。

(にしがき みほこ 社会学研究科社会福祉学専攻博士後期課程)

(指導：神谷 栄司 教授)

2006年10月19日受理

